LEIDRAAD GROTE BINNENSTEDELIJKE PROJECTEN

INHOUD

Gemeentebelangen Zandvoort
M. B.J. Demmers, december 2005

Bijgesteld januari 2008

Bronnen: Dr. Ir. Bregman, Mr. de Win. (Stichting instituut voor Bouwrecht)
Ministerie van VROM,
Bestuurlijke Afspraken VNG, IPO, VROM, LNV, V en W, EZ en ZK,
"nota ruimte, de rollen verdeeld"

1 INLEIDING

1.1 DOEL DOCUMENT

Inzicht geven in de kenmerken van grote projecten, over rollen, afspraken en samenwerkingsvormen, teneinde de weg te vinden waarlang op efficiënte wijze tot het beste resultaat te komen is.

Kernzaken zijn steeds:

1) Duidelijkheid vooraf
2) Wie doet wat wanneer
3) Optreden als één overheid
4) Niet verzanden in detailafspraken
5) Gemaakte afspraken niet opnieuw ter discussie
6) Beleidskaders die passen bij het schaalniveau

1.2 KENMERKEN VAN EEN GROOT BINNENSTEDELIJK PROJECT:

Het gaat om

1) Herstructurering (definitie uit Wet Stedelijke Vernieuwing)
2) In bebouwd binnenstedelijk gebied
3) Het project is verliesgevend zonder overheidsbijdragen
4) Lange termijninvesteringen zijn nodig
5) Er is sprake van gemengd eigendom
6) Zakelijk uitgangspunt niet leidend, maar
7) Beleid is uitgangspunt
8) Er is een wil tot optimalisatie van de grondexploitatie bij alle partijen

2 AFSPRAKENSTELSEL PROVINCIE / GEMEENTE ZANDVOORT.

Een bestuurlijk afsprakenstelsel met stapsgewijze aanpak tussen provincie en gemeente inzake het realiseren van de gezamenlijke ambitie is nodig om als overheden efficiënt om te kunnen gaan met de herstructureringsopdracht.

1) Duidelijke en vroegtijdige afspraken.
2) Activiteiten en projecten in organisatorisch/financiële/instrumentele zin met betrokken partijen om tot een logische en optimale uitvoering te komen.
3) Per onderwerp afspreken "wie wat doet" en wie bestuurlijk trekker is. Geen gedetailleerde afspraken maken waarin alles dichtgetimmerd is.
4) Afgesproken wordt op welke manier knelpunten worden opgelost en hoe gezamenlijk opgetrokken wordt om de lange termijnagenda te realiseren.
5) Lopende afspraken worden gewoon uitgevoerd binnen bestaande dan wel in ontwikkeling zijnde beleidskaders.

In de Zandvoortse situatie moet de concretisering van o.a. de volgende beleidsdoelen vormgegeven worden:

1) Bundeling verstedelijking en economische activiteiten
2) Ruimtelijke bundeling vervoersstromen
3) Locatiebeleid bedrijven en voorzieningen
4) Recreatie en toerisme
5) Kustverdediging

De uitvoering loopt sneller en effectiever als er afspraken gemaakt worden met betrekking tot budgetten, regelgeving, planningen en doelen. Er zullen in deze onderwerpen kaderstellende afspraken gemaakt moeten worden met de provincie. De provincie moet over haar faciliterende rol afspraken maken met de gemeente Zandvoort.

AFSPRAKENLAGEN

1) Kaderstellend (20 jaar) Gezamenlijke agenda destilleren uit beider ambitieniveau.
   - Doel: Samenhangende geïntegreerde aanpak
   - Procesmatige afspraken vervolgstappen

2) Programmatisch (10 jaar)
   - Samen prioriteiten stellen
   - Samen zorgen voor logische samenhang in de uitvoering
   - Ontschotting van budgetten, integraal uitvoeren
   - Kader opstellen om voortgang te volgen en te sturen.
   - Programma gezamenlijk bestuurlijk vaststellen
   - Daarna niet meer ter discussie stellen

3) Op projectenniveau (komende vijf jaar)
   - Bepalen welke projecten uitgevoerd moeten worden de komende vijf jaar
   - Wie bestuurlijk trekker is
   - Op welke wijze de financiering is georganiseerd.
   - Alleen regelen wat nog niet is geregeld
   - Regelmatig programmaoverleg, programma en ambities monitoren.

4) Algemene afspraken gemeente en provincie inzake continuïteit en lange termijn
   - Afspraken investeringen middellange en lange termijn
   - Het aanpassen van de planhorizon indien nodig (wanneer, en hoe)
   - Organiseren bestuurlijk overleg om knelpunten in uitvoering op te lossen, die op andere niveaus niet kunnen worden opgelost.

3 AFSPRAKENKADER GEMEENTE ZANDVOORT.

3.1 BENADERING

Het is wenselijk te kiezen voor:
1) Integrale benadering voor een geheel gebied
2) Het maken van kostenverhaal en vereveningsafspraken
3) Een flexibel samenwerkingsmodel
4) Een lange planhorizon

Binnen wettelijke kaders te kiezen voor:
1) Gezamenlijke benadering door partners
2) Rolverdeling en verantwoordelijkheden m.b.t. privaat, publiek andere overheden.
3) Verbijzondering van 2) op gebieds- en deelgebiedsniveau.

3.2 PRINCIPES VANUIT HET GEMEENTELIJK BELEID

1) Een samenwerkingsmodel geeft vorm aan de wil om samen gebiedsgericht de kostenverdeling te benaderen.
2) In die benadering rekenen en redeneren de partijen als een onderneming, die als gebiedsexploitant optreedt.
3) De gemeentelijke verantwoordelijkheid heeft betrekking op de openbare ruimte en op vastgoed voor maatschappelijke voorzieningen of/en publieke functies.
4) De private verantwoordelijkheid heeft betrekking op woningen en commercieel vastgoed.
5) De gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de openbare ruimte impliceert een financiële bijdrage ter hoogte van de vervangingskosten van bestaande en afgeschreven openbare ruimte en infrastructuur.
6) De maatschappelijke verantwoordelijkheid van de woningbouw corporatie impliceert een financiële bijdrage die gelijk staat aan de onrendabele afboeking bij de bouw van sociale woningbouw.
7) De gemeente neemt voor een deel het onrendabele deel van de investeringen in openbare gebouwde parkeervoorzieningen voor haar rekening.
8) Het overblijvende "transformatieresultaat" wordt gedeeld door partijen, na aftrek van de gemeentelijke bijdragen.
9) De verdeelsleutel "openbare ruimte" met de kosten grondexploitatie als maat, kent alleen de gemeente als eigenaar.
10) De tegenhanger, meet de "bouwkosten" als maat, wordt uitgesplitst naar de betrokken vastgoedpartijen, onder wie in voorkomende gevallen de gemeente zelf.

In hoofdstuk 5, kostenverhaal en verevening, worden dieper ingegaan op de financiële verdeling, die hier staat genoemd.

4 KEUZECRITERIA SAMENWERKINGSMODEL

4.1 AFWEGINGEN EN KEUZES

Vragen:
1) Wat is de grondpositie?
2) Wat is de gewenste risicoverdeling?

De verbandhoudende afwegingen:

1) Democratische besluitvorming
2) Gewenste regie gemeente Zandvoort.
3) Functiescheiding publieke en private rol
4) Waarborgen publieke belangen
5) Verantwoording aan de gemeenteraad.

In Zandvoort zijn er twee grote projecten die elk apart en samen zeer gedifferentieerde doelen en ambities nastreven in een gemengd eigendom situatie, de Privaat Publieke Samenwerking constructie lijkt het meest geëigend.

In de benadering zijn de kaders van het bestemmingsplan de maat, alsmede de welstandsnota en het beeldkwaliteitsplan.

Bij de gebiedsontwikkeling zijn in principe de volgende constructies mogelijk:
a) Gronduitgifte.
b) Zelfrealisatie
c) Concessie
d) Bouwclaim
e) Joint-venture

Er zijn veel partijen geïnteresseerd in ontwikkeling van deze gebieden op deel of locatieniveau, echter het kostenverhaal en negatieve grondexploitatie vereist een gebiedsbrede aanpak. Het lijkt wenselijk om één ‘leading partner’ te kiezen en derden instapmomenten te verlenen, binnen de door de gemeente en de leading partner te stellen randvoorwaarden.

Een consortium van derden behoort tot de mogelijkheden, het houdt echter risico's in bij niet/of stroeve samenwerking.

Voor leading-partners of een consortium geldt:

1) Het hebben van een grondpositie
2) Het geven van een bankgarantie.

4.2 EEN KORTE OMSCHRIJVING VAN DE TRADITIONELE MODELLEN:

a. Traditioneel model (Gronduitgifte-model)

- Gemeente verwerft alle gronden eventueel met gebruikmaking van onteigeningsbevoegdheid
- Gemeente maakt gronden bouw en woonrijp
- Gemeente geeft gronden weer uit, met grote vrijheid t.a.v.
- grondexploitatie
- Gemeente heeft alle winst, maar ook alle risico's

Nadeel: Gemeente heeft alle risico's
Advies: Lijkt niet toepasbaar bij negatieve grondexploitatie

b. Traditioneel model (Zelfrealisatiemodel)

- Grondeigenaar realiseert binnen bestemmingsplan
- Voert alles uit voor eigen rekening en risico
- Gemeente kan exploitatieovereenkomst sluiten om bijdrage te
- verkrijgen van grondeigenaar t.b.v. openbare voorzieningen.
- Bij weigering exploitatieovereenkomst (art 42 WRO) baatbelasting
- mogelijk, is echter ongelukkige constructie.

Nadeel: 1) Exploitatieovereenkomst niet afdwingbaar.
2) Het baatprincipe dekt niet alle grondexploitatiekosten
3) Hoewel gedeeltelijk verhaalbaar blijft risico bij gemeente liggen.
Advies: Lijkt niet toepasbaar door complexiteit en faalfactoren.

In beide traditionele modellen is geen sprake van Privaat Publieke Samenwerking; de betrokkenheid bij grondexploitatie is wezenlijk anders dan bij PPS.

De traditionele rolverdeling geeft te weinig zekerheid op realisatie met marktpartijen. Overigens is model b niet meer toepasbaar omdat de nieuwe grondexploitatie wet (per 01-07-2008) voorschrijft hoe om te gaan met kostenverhaal en kostenverevening.

4.3 PUBLIEK PRIVATE SAMENWERKING ALS GEVOLG VAN GEMENGD EIGENDOM

In tegenstelling tot de traditionele modellen gaat PPS niet uit van gescheiden rollen maar gedeeltelijk gecombineerde verantwoordelijkheden.

PPS lijkt de beste constructie omdat:

1) Voortijdige aankoop van gronden door derden actieve grondpolitiek door gemeente onmogelijk maakt.
2) Grondeigenaren, indien ze binnen het bestemmingsplan ontwikkelen, niet onteigend kunnen worden (Kroonjurisprudentie).
3) Zelfrealisatie niet of nauwelijks aan de orde is omdat particuliere grondeigenaren nooit over alle gronden beschikken.

Blijft over de PPS constructie omdat voor een samenhangende ontwikkeling in de

plangebieden samenwerking tussen partijen materieel onontkoombaar is.
Er zijn dan drie hoofdvormen van samenwerking:
c. Bouwclaimmodel,
d. Concessiemodel, en
e. Joint-Venturemodel.

ALTERNATIEF: Innovatief aanbesteden.

Een in meerdere of mindere mate gedetailleerd programma van eisen wordt ter hand gesteld aan de ontwikkelaar. Een optimale prijs/produkt/realisatie is hierbij mogelijk. De innovatie ligt hierin dat het bestek via het programma van eisen door opdrachtnemers en marktpartijen gemaakt wordt in plaats van door de overheid. De marktpartijen hebben een ontwerp- en uitvoerende taak. Daar waar het werkelijke exploitatierisico ligt bepaalt of de overeenkomst een pps constructie is of het karakter van een concessie. Deze Design Build Maintain Finance overeenkomst (DBMF) zou moeten leiden tot creatievere oplossingen en een betere prijs/kwaliteit verhouding.
Het gevolg zou kunnen zijn: minder regie mogelijkheden voor Gemeente en te grote gedetailleerdheid gezien in relatie tot de planhorizon. Verder is de Europese regelgeving hieromtrent complex.

5 KOSTENVERHAAL EN VEREVENING BIJ SAMENWERKING.

Op het moment na de kaderstellende besluitvorming door de raad over een grootstedelijk project ontstaat deze situatie:

1) Overeenstemming wenselijkheid herstructurering
2) Plangebied is bekend
3) Hoofdlijnen van het programma zijn bekend
4) Ingrepen op hoofdlijnen zijn bekend
5) Hoog ambitieniveau
6) Voorlopig karakter
7) Financiële haalbaarheid nog niet (volledig) gewaarborgd
8) Er is nog ruimte voor bijstelling
9) Investeringen zijn omvangrijk
10) Vraag omtrent redelijke verdeling van kosten en opbrengsten.
11) Wens tot voortgang van proces.

Noodzakelijke attitude van partijen:

1) Herstructurering zien als een gezamenlijke opdracht.
2) De wil om de onderscheiden verantwoordelijkheden op een evenwichtige manier onder elkaar te verdelen.
3) Dus niet: de een herstructureren en de ander op kostenneutrale basis.
4) Niet losse activiteiten toedelen op basis van primaire verantwoordelijkheden.
5) Herstructurering zien als een integrale activiteit.
6) Alle maatregelen en activiteiten zien in onderlinge samenhang en doorrekenen.

Uitgaand van het feit dat het vertrouwen in partijen dusdanig is dat geschetste attitude tot een duurzame relatie leidt, en voor zover mogelijk vastgelegd kan worden in documenten en overeenkomsten, kan gesproken worden van een “gezamenlijke onderneming”.

De doelstellingen van deze onderneming zouden kunnen zijn:

1) Gezamenlijke inspanning op grondexploitatie te optimaliseren
2) Vertrouwen dat die optimalisatie allen ten goede komt
3) Verantwoordelijkheid van overheden voor openbare ruimte
4) Onrendabele toppen van gebouwde parkeervoorzieningen te delen.
5) Daar waar sprake is van onrendabele top op sociale woonvoorzieningen dat de woningbouwvereniging die op zich neemt.

Specifieke verantwoordelijkheden van belegger, woningbouwcorporatie en overheden dienen vastgelegd te worden. Uitgaand van een gebiedsexploitatie waarbij het transformatieresultaat negatief is, wordt dit tekort eerst verminderd met de bijdragen van belegger/ontwikkelaar, overheden en woningbouwcorporatie.
Het negatieve resultaat wordt vervolgens verdeeld tussen partijen.
De verhouding tussen grondkosten en bouwkosten kan een richting geven in deze.

Zowel aan begin en einde van projecten zijn twee verantwoordelijkheden te onderscheiden:

1) Beheer en vervanging van infrastructuur en openbare ruimte
2) Exploitatie van bestaand en nieuw vastgoed.

Tussen begin en einde (transformatie) worden drie deelexploitaties onderscheiden:
Tijdelijke Exploitatie, Grondexploitatie, Bouwexploitatie.
Hier vinden onderlinge leveringen plaats.

In de beschreven fases tussen begin en einde (transformatie) "werkt"de gezamenlijke onderneming (als een gebiedsexploitant).

De gebiedsexploitant koopt bestaand vastgoed en openbare ruimte en verkoopt nieuw vastgoed en openbare ruimte.
In te brengen en uit te nemen objecten worden volgens vaste waarderingsprincipes in -en uitgeleverd.

Te onderscheiden zijn, afhankelijk van afspraken en specifieke situatie:

1) Leveringen "om niet".
2) Op basis van evenwichtige kostenverdeling opbrengsten en risico's
3) Op basis van bedrijfswaarde
4) Op basis van marktwaarde
5) Op basis van economische waarde naar vastgoedsoort
   a) beleggingswaarde b) verkoopwaarde.

Alle kosten en opbrengsten kunnen in beeld gebracht worden waarmee het resultaat van de gebiedsexploitatie berekend kan worden.
Bepaald wordt dan:
1) De Transformatiekosten
2) De Transformatieopbrengsten
3) Het Transformatieresultaat.

Het transformatieresultaat is het saldo van inbrengwaarden (de waarde van de huidige bebouwing+ activiteiten) en de waarde na herstructurering.(saldo van herstructureringsopbrengsten en kosten).

Bij negatief transformatieresultaat dienen partijen vanuit hun specifieke verantwoordelijkheid een bijdrage te leveren.
Dekking vindt de gemeente via ISV en mogelijk andere gelden.

6 AANDACHTSPUNTEN, AANPAK EN OVERLEG

6.1 AANDACHTSPUNTEN

1) Stel per partij vast wie de onderhandelingen voeren en wat hun mandaat is.
2) Hoe overleggen partijen met hun achterban?
3) Stel het doel van het onderhandelingsproces vast.
4) Wat wordt er verwacht van het resultaat
5) Zijn de resultaten/afspraken voorlopig of spijkerhard.
6) Plan het onderhandelingsproces
7) Sluit processen op in de tijd
8) Welke partijen maken de berekeningen: onafhankelijken of betrokkenen?
9) Wat te doen bij niet-overeenstemming?
10) Evalueer en spreek oordelen over het resultaat naar elkaar uit.

6.2 STAPSGEWIJZE AANPAK

a) Stel samen de te hanteren principes en uitgangspunten vast.
b) Breng de te verwachten opbrengsten en kosten in beeld
c) Bezie en bespreek de mogelijkheden tot optimalisering
d) Verdeel het resultaat over de betrokken partners
e) Welke dekkingvraagstukken zijn gezamenlijk en welke afzonderlijk per partij.
f) Vindt hier een passende taakverdeling bij
e) Spreek samenwerkingsmodel af en verdeel risico's
f) Spreek uitgangspunten af bij gewijzigde omstandigheden.

6.3 OVERLEGPUNTEN

1) Definitie plangebied zowel ruimtelijk als inhoudelijk hoeft niet altijd gelijk te zijn.
2) Houden we bewust renovatiekosten en /of verkoop van huurwoningen uit de onderhandelingen of niet.
3) Kostenposten toewijzen als ze alleen direct aanwijsbaar aan herstructurering in de gebiedsexploitatie, overleg als grensgevallen zich aandienen.
4) In -en uitbrengwaarden laten vallen onder dezelfde waarderingsgrondslag naar vastgoedsoort.
5) Beleidsredeneringen dienen onderdeel uit te maken van de nadere invulling evenals de parameters van de waarderingsgrondslag, en waardebepaling.
6) Alle bedragen rekenen naar contante waarde, overeenstemming
   parameters:
   a) start en einddatum

b) rentewinst/ verlies
c) kosten en opbrengstenstijging
d) disconteringsvoet.

7) Bij verhuur van sociale woningen en commercieel goed kunnen koopopties worden verleend, dit reduceert aanzienlijk de onrendabele top. Hierdoor ontstaat bij de sociale verhuurder een extra kasstroom ter dekking van de onrendabele top.

8) De commerciële verhuurder kan de vastgoedportefeuille verkopen, vraag is of met deze kasstroom rekening gehouden moet worden als deze na 25 jaar als verkooprestwaarde wordt meegenomen.

6.4 DE GEMEENTE INTERN EN PARTICIPATIE

Voor de gemeente is van belang hoe college en raad omgaan met elkaar, maar de gemeente moet ook invulling geven aan de participatiedoelstellingen.
Afspraken zijn nodig over:
Ruimte voor college over handelingsruimte nadat raad kaderstellend besluit heeft genomen;
Informatiemomenten college-raad;
Invulling en ruimte participatie vanuit de modellen en typeringen in de Participatienota;
Inrichten van een vast informatiepunt (kan ook met de samenwerkingspartners worden ingevuld).